

<http://www.inopressa.ru/article/24jun2011/republica/Wilders.html>. 9. Губань Р. У Великій Британії діятимуть норми шаріату? / Р. Губань // Юридичний журнал. – 2011. – № 7-8. – С. 200. 10. Губань Р. Халяль і кашрут в Нідерландах поза законом? / Р. Губань // Юридичний журнал. – 2011. – № 9. – С. 134-135. 11. Губань Р. Право на обрізання: pro et contra / Р. Губань // Юридичний журнал. – 2012. – № 7-8 – С.198-200. 12. Пресса: Наказувать за обрезање - абсурдно. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://news.tut.by/health/300772.html>. 13. Губань Р. Проблема з хіджабом виникла в Україні / Р. Губань // Юридичний журнал. – 2010. – № 7. – С. 131.

УДК 341.24

Перга Т.Ю.

ОРГУСЬКА КОНВЕНЦІЯ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ ТА АЗІЇ

Розглянуто вплив процесів демократизації на прийняття конвенції Європейської Економічної Комісії ООН про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, які стосуються довкілля (Оргуської конвенції). Досліджено імплементацію положень Конвенції у країнах Європи та Азії. Проаналізовано проблеми та перспективи виконання завдань Оргуської конвенції в Україні.

Ключові слова: Оргуська конвенція, доступ до інформації, довкілля

Рассмотрено влияние процессов демократизации на принятие конвенции Европейской Экономической Комиссии ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской конвенции). Исследована имплементация положений Конвенции в странах Европы и Азии. Проанализированы проблемы и перспективы выполнения задач Орхусской конвенции в Украине.

Ключевые слова: Орхусская конвенция, доступ к информации, окружающая среда

The impact of the democratization on the adoption of the UNECE Convention on Access to Information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters (Aarhus Convention) are examined. The status of implementation of the Convention in Europe and Asia is investigated. The problems and perspectives of the main objectives of the Aarhus Convention in Ukraine are analyzed.

Keywords: Aarhus Convention, access to information, environment

Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища (так звана Оргуська конвенція), стала новою віхою в розвитку природоохоронної демократії. Як незмінний інструмент впровадження багатьох міжнародних екологічних угод ця конвенція впливає на розвиток демократичних процесів у багатьох країнах світу, адже однією з умов існування правової держави є прозорість діяльності органів влади, що забезпечується шляхом впливу громадськості на формування державної політики. Вивчення шляхів та перспектив імплементації цього документу в країнах-підписантах з Європи та Азії відіграє важливу роль у покращенні стану навколишнього середовища, а також у загальному процесі демократизації.

Досвід країн світу має велике практичне значення для України, яка, хоч і ратифікувала Конвенцію, проте має багато перепон на шляху її впровадження.

Широке коло питань імплементації Оргуської конвенції є предметом дослідження низки фахівців у сфері міжнародного права: Гавердовського А.С. [1], Дмитрієва А.І., Муравйова В.І. [2], Кравченко С.М. [3] та інших. Окремі питання реалізації цього міжнародного документу, особливо, у сфері забезпечення екологічних прав людини, досліджуються в роботах Андрусевича А.О. [4], Красної М.В. [5]. Іноземні науковці роблять акцент на забезпеченні прав людини в міжнародному контексті [6,7,8]. Компаративний аналіз стану справ у країнах Європи та Азії майже не проводиться; недостатньо висвітлено проблематику, про яку йдеться, у контексті зближення України з Євросоюзом.

Передумови для прийняття Оргуської конвенції склалися у зв'язку з «третьою хвилею» демократизації. У багатьох міжнародних документах екологічного характеру, прийнятих, починаючи з 70-х рр. ХХ ст., простежується закріплення зв'язку між екологічними проблемами та правами людини. Ідея прийняття спеціалізованого міжнародного документу викристалізувалася пізніше – під час розвитку процесу «Довкілля для Європи», в якому громадськість взяла активну участь. Перелік віхових документів у цьому контексті виглядає таким чином:

- Стокгольмська декларація з проблем довкілля (1972 р.), якою встановлено право на «сприятливі умови життя у довкіллі, якість якого дозволяє вести достойне життя» [9];
- Європейська хартія з питань довкілля та охорони здоров'я, прийнята на першій Європейській конференції міністрів з питань довкілля та охорони здоров'я у Франкфурті (1989 р.) [10];
- Декларація Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища і розвитку, що заклала основу трьох основних елементів Оргуської конвенції (1992 р.) [11];
- Декларація другої загальноєвропейської конференції «Довкілля для Європи», прийнята в Люцерні (1993 р.) [12];
- Софійські керівні принципи Європейської економічної комісії (ЕЕК) ООН із забезпечення доступу до екологічної інформації та участі громадськості в прийнятті рішень з питань охорони довкілля, схвалені на третій конференції міністрів з питань довкілля у Софії (1995 р.) [13].

Як випливає з самої її назви, Оргуська конвенція базується на трьох «стовпах» – трьох основних елементах, передбачених у статтях 4–9 Конвенції, а саме: доступ до екологічної інформації, участь громадськості в обговоренні та прийнятті рішень та доступ до правосуддя в екологічних справах. Її підписантами (документ прийнято у 1998 р., з 2001 р. він набув чинності) є 38 країн Європи та Азії, а також Європейський Союз. У просторовому вимірі сім з них належать до азійського регіону (Вірменія, Азербайджан, Грузія, Киргизстан, Казахстан, Таджикистан, Туркменістан), решта – до європейського.

У 2003 р. сторони Конвенції прийняли Протокол про реєстри викидів та перенесення забруднювачів (РВПЗ), який набув чинності 8 жовтня 2009 р..

Його не ратифікували лише Вірменія, Грузія, Таджикистан, Чорногорія, Італія, Греція, Боснія та Герцеговина, а також Україна [14].

На сьогоднішній день понад 90 країн світу прийняли та впроваджують право на доступ до публічної інформації на рівні закріплення його у своїх Конституціях або шляхом прийняття спеціальних законів, що забезпечують можливість ефективно користуватися ними на практиці. Подібні закони прийнято майже в усіх державах Європейського Союзу, окрім Кіпру, Мальти та Люксембургу, де вже надано доступ до урядової інформації для громадськості як у пасивний, так і в активний спосіб.

Європейський Союз модернізував чинне законодавство у цій сфері, про що свідчить прийняття низки документів, зокрема, Директиви Європейського парламенту та Ради 2003/4/ЄС від 28 січня 2003 р. про доступ громадськості до інформації про навколишнє середовище [15], Директиви Європейського парламенту та Ради 2003/35/ЄС від 26 травня 2003 р. [16], яка забезпечує участь громадськості в розробці планів і програм, що стосуються навколишнього середовища тощо), Рекомендації Rec (2002) 2 «Про доступ до офіційних документів» [17] Комітету Міністрів Ради Європи. В останньому документі наголошено значення відкритості органів державної влади та їхньої готовності надавати суспільно важливу інформацію, що міститься в офіційних документах, керуючись принципом рівноправності. Це дозволяє громадянам формувати критичне бачення ситуації, сприяє покращенню ефективності органів влади, підтверджує їхню легітимність та зменшує ризик корупції.

В екологічному законодавстві ЄС сформовано механізм гарантій екологічних прав, створено правові інструменти, які дозволяють забезпечити їх реалізацію у державах-членах. У певному сенсі можна зробити висновок про непряме визнання Європейським Союзом екологічних прав особистості.

Незважаючи на очевидну прогресивність Оргуської конвенції з погляду впровадження в життя демократичних принципів, реалізація її положень у країнах-підписантах відрізняється. Країни-члени ЄС досягли більших успіхів, створивши не лише законодавче забезпечення, а й ефективні імплементаційні механізми. Головні труднощі, які при цьому спостерігаються в цих країнах, пов'язані переважно з надмірною бюрократизацією процесу імплементації.

У країнах Азії та в Україні, які перебували в складі СРСР і в яких демократичні традиції лише формуються, реалізація Конвенції відбувається повільніше. На даному етапі там лише прийнято закони про доступ до екологічної інформації, внесено зміни до відповідних нормативно-правових актів, імплементаційні механізми перебувають на стадії обговорення. Для допомоги цим країнам у реалізації положень Оргуської конвенції, починаючи з 2002 р., Бюро Координатора економічної та екологічної діяльності ОБСЄ (БКЕЕД) розпочало проект зі створення та розвитку діяльності Оргуських Центрів та Центрів громадської екологічної інформації у країнах Південно-Східної Європи, Східної Європи, Закавказзя та Центральної Азії. До 2010 р. Оргуські центри було створено у дев'яти країнах: в Албанії – 3, у Вірменії – 14, в Азербайджані – 3, у Грузії – 3, у Білорусі – 1, у Казахстані – 2, у Киргизстані – 1, у Таджикистані – 2, в Україні – 4 (за підтримки ТАСІС та уряду Данії).

За допомогою центрів відвідувачам з використанням Інтернету надається вільний доступ до екологічної інформації і документів, провадяться тематичні зустрічі й семінари, учасники яких обмінюються інформацією та досвідом, допомагають в організації громадських слухань. Менш розвиненою в діяльності центрів є допомога в доступі до правосуддя. У цьому контексті увага концентрується на наданні консультацій з правових питань, просуванні Оргуської Конвенції та її принципів серед суддів і прокурорських працівників, організації їхнього навчання і підвищення кваліфікації [18].

Україна однією з перших ратифікувала Оргуську конвенцію (6 липня 1999 р.) [19], протягом наступних років прийнявши низку документів, спрямованих на імплементацію її положень. 1998 р. було видано Постанову КМУ № 391 «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля», згідно з якою підприємства, установи та організації, незалежно від підпорядкування і форм власності, діяльність яких призводить або може призвести до погіршення стану навколишнього середовища, зобов'язані здійснювати екологічний контроль над виробничими процесами та станом промислових зон [20].

У 2001 р. було затверджено Концепцію екологічної освіти в Україні, 13 серпня 2002 р. виданий Указ Президента «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення» [21]. 4 листопада 2004 р. було прийнято Постанову ВРУ № 2169-IV «Про інформування громадськості з питань, що стосуються навколишнього середовища», яке рекомендувало КМУ та обласним адміністраціям забезпечити щорічне інформування населення через засоби масової інформації про стан об'єктів, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища, а також створення загальнодержавної інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації [22]. 3 листопада 2010 р. було видано Постанову КМУ № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [23], 13 січня 2011 р. прийнято Закон України «Про доступ до публічної інформації».

Останній документ, за оцінками багатьох експертів, є на даному етапі ключовим у процесі імплементації Конвенції, принаймні, у питаннях, що стосуються права на отримання екологічної інформації. Його прийнято вважати чи не єдиним реальним здобутком України в цій площині [24].

Відповідно до положень Оргуської конвенції, мінімальні зміни було внесено до таких законодавчих актів: «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про екологічну експертизу», «Про місцеве самоврядування в Україні» та до Кодексу України про адміністративні правопорушення (Закон України № 254-IV від 28.11.2002 р.). До інших нормативно-правових актів, які, вочевидь, потребують приведення у відповідність до конвенції, наприклад, до Закону України «Про інформацію» та до багатьох інших правових норм, зміни досі не внесено [25].

Починаючи з червня 2011 р., в Україні відсутня процедура оцінки впливу запланованих промислових проектів на довкілля, через що громадськість участі в обговоренні пов'язаних із цією проблемою питань не бере.

Стосовно доступу до правосуддя, то призначене відповідальним за впровадження Оргузької конвенції Міністерство екології і природних ресурсів України не наділено необхідними повноваженнями і не має спеціалістів для забезпечення належного впровадження цієї складової Конвенції, яка виходить далеко за межі виключно екологічного законодавства. Забезпечення виконання зобов'язань у цій сфері не покладено на жоден інший орган не відбувається.

Надання інформації за Оргузькою конвенцією є, в першу чергу, зобов'язанням держави в особі уряду, однак, міжнародні експерти визнають, що Кабмін України необґрунтовано ухилився від виконання міжнародних зобов'язань, штучно звузивши можливості екологічного інформування громадян рамками Міністерства екології і природних ресурсів і пустивши справу на самоплив щодо інших міністерств, відомств, місцевих органів влади.

Профільне міністерство відповідає за незначну частину екологічної інформації, наявної в державі. Більшу частину зосереджено в інших відомствах, органах місцевої влади, на підприємствах та в установах різних форм власності. Екологічна інформація формується повсюдно, де є діяльність, що впливає на стан довкілля, чи приймаються відповідні рішення. Це ще раз підкреслює необхідність вироблення на державному рівні комплексної політики щодо забезпечення виконання Україною положень Оргузької конвенції [26].

«Лакмусовим папірцем» незадовільного стану виконання Оргузької конвенції стала ситуація з будівництвом каналу «Дунай – Чорне море» у 2004-2006 рр. На підставі аналізу дій Уряду України в цій справі Комітет з виконання Конвенції визнав ситуацію з правами громадськості неприйнятною, запропонувавши Україні терміново її виправити. Свідченням систематичного ігнорування процесуальних прав громадськості є також ситуація з іншими резонансними проектами (наприклад, будівництвом ТГАЕС, ДГАЕС, КГАЕС), знищенням заплав рік, захопленням берегів морів, – у всіх цих випадках позицію громадян та громадських природоохоронних організацій не було враховано, мали місце факти маніпуляції рішеннями та тиску на опонентів.

Отже, положення Оргузької конвенції в Україні належним чином не виконуються. Необхідні для повноцінного та ефективного виконання правові та інституційні передумови не створено. На наш погляд, для покращення імплементації положень цього документу в Україні слід, передусім, докласти зусиль для виконання рішень II/5b, III/6f та IV/9h Нарadi Сторін Оргузької конвенції, згідно з якими Україну було визнано порушницею.

Існує необхідність перегляду національних процедур прийняття рішень у сенсі статті 6 Оргузької конвенції, розробки і затвердження законодавчих положень, що регулюють питання залучення громадськості до процесу прийняття рішень стосовно проектів, які можуть мати вплив на довкілля, включаючи будівельні.

Очікують на створення законодавча та інституційна бази для накопичення, зберігання та доступу до екологічної інформації, якою володіють державні органи, у тому числі, в електронному вигляді та у режимі он-лайн; доцільним є розробка та затвердження нормативно-правових актів для

врегулювання активного поширення органами влади екологічної інформації на рівні, який би був не нижчий від стандартів Організації Конвенції [27].

Директор Інституту держави і права НАН України, академік НАН України Ю. Шемшученко пропонує перейти до більшої конкретизації процедури надання екологічної інформації та оформлення запиту, визначивши відповідальних за підготовку відповідей, їхнє вчасне надання або ненадання. На його думку, багато проблем вирішило б чітке визначення понять «відкрита» та «закрита» інформація, впорядкування процедури контролю громадських організацій за діяльністю владних структур і тих підприємств, що забруднюють навколишнє середовище, зміна практики проведення екологічної експертизи, а саме – її проведення до розробки проекту як це прийнято у світі, а не за готовим проектом, коли змінити будь-що дуже складно [28].

Україна ще має виконати великий обсяг роботи для реалізації положень Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища. Одним з важелів для цього стане, можливо, підписання Угоди про асоціацію з ЄС. Варто було б звернути більшу увагу на позитивний досвід імплементації завдань Організації Конвенції у пострадянських азійських країнах, наприклад, у Казахстані.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА:

1. Гавердовский А.С. Имплементация норм международного права. – Київ: Вища школа, 1980 – 320 с.
2. Дмитриев А.І., Муравйов В.І. Міжнародне публічне право. Навч. Посібник / Відповідальні редактори Ю.С. Шемшученко, Л.В. Губерський. – К.: Юрінком Інтер. – 640 с.
3. Кравченко С.М. Новий крок у розвитку демократії в Європі // Вісник екологічної адвокатури. – 2001. - № 15. – С.5-7.
4. Андрусевич А.О., Бонайн Дж., Кравченко С.М., Актуальні проблеми міжнародного права. Підручник / Під заг. ред. проф. С.М. Кравченко. – Львів: Вид.цент.ЛНУ – 2002. – 336 с.
5. Краснова М. В. Проблеми імплементації в Україні Орхуської конвенції / Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки.- Вип.№40. – С.30-35.
6. Alston Ph. International Human Rights // Philip Alston / Oxford University Press, USA; 1ST edition (September 20, 2012) – 1580 p.
7. Goodhart Michael. Human Rights: Politics and Practice //Michael Goodhart /Oxford University Press, USA; 2 edition (April 6, 2013). – 512 p.
8. Pallemmaerts Marc. The Aarhus Convention at Ten: Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law // Marc Pallemmaerts. - Europa Law Publishing (June 28, 2011). – 466 p.
9. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unep.org/Documents.multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503>.
10. World Health Organisation. European Charter on Environment and Health, 1989 [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0019/114085/LCP_RUD_113.pdf.
11. Report of the United Nations Conference on environment and development. Annex 1. Rio Declaration on Environment and Development [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>.
12. UNECE. Environment for Europe process [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.unece.org/ru/env/efe/welcome.ru.html>.
13. Declaration by the Ministers of Environment of the region of the United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/efe/history%20of%20Efe/Sofia.E.pdf>.
14. United Nations Economic Commission for Europe [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/aarhus-convention.html>.

15. Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32003L0004>. 16. Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC - Statement by the Commission [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32003L0035>. 17. Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents. – Strasbourg: Council of Europe. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=262135>. 18. Орхусские центры: что мы знаем о них? [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.eco-tiras.org/books/Aarhus-Center-Brochure-RU.pdf>. 19. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_015. 20. Постанова Верховної Ради України «Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2169-15>. 21. Указ Президента України Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/700/2002>. 22. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про державну систему моніторингу довкілля» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/391-98-п>. 23. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>. 24. Закон України «Про доступ до публічної інформації» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/про%20доступ%20до%20публічної%20інформації>. 25. Закон України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254-15>. 26. Оцінка екологічної складової двостороннього співробітництва між Україною та ЄС [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.eap-csf.eu/assets/files/Documents/EU_Ukraine_Monitoring_2013_FINAL.pdf. 27. Сводный национальный отчет 2010 года по реализации Орхусской конвенции в Украине [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.unesc.org/fileadmin/DAM/en/vpp/reporting/NIRs%202011/Ukraine_NIR_2011_r.pdf. 28. Що дала Україні реалізація Орхуської Конвенції? Звернення [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.dau.kiev.ua/uk/article/cuspilstvo/shcho-dala-ukrayini-ratifikaciya-orhuskoyi-konvenciyi>.